

Die Reform des EU-Budgets zwischen Modernisierung und Pfadabhängigkeit: aus Gutachten, Studien und Aufsätzen der Jahre 2006 bis 2008

Becker, Peter; Primova, Radostina

Veröffentlichungsversion / Published Version
Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP)

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Becker, P., & Primova, R. (2009). *Die Reform des EU-Budgets zwischen Modernisierung und Pfadabhängigkeit: aus Gutachten, Studien und Aufsätzen der Jahre 2006 bis 2008*. (SWP-Zeitschriftenschau, 03/2009). Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik -SWP- Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-366601>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:

This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.

By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

Die Reform des EU-Budgets zwischen Modernisierung und Pfadabhängigkeit

Aus Gutachten, Studien und Aufsätzen der Jahre 2006 bis 2008

Peter Becker / Radostina Primova

Die Überprüfung des EU-Budgets wird noch in diesem Jahr in eine entscheidende Phase eintreten: Die Europäische Kommission will bis spätestens Oktober 2009 ihr Weißbuch zur Revision des EU-Haushalts vorlegen. Darin werden sämtliche Aspekte der EU-Ausgaben und der Eigenmittel einer umfassenden Prüfung unterzogen. Mit diesem Revisionsbericht wird die Kommission ihre Vorschläge für einen »modernen Haushalt« vorstellen, der den neuen Herausforderungen an die Europäische Union gewachsen sein soll. Immer wieder konstatieren Kritiker, dass der EU-Haushalt den Anforderungen einer globalisierten Welt nicht mehr entspreche. Die größten Budgetposten dienten der Finanzierung von Aufgaben, die an Priorität eingebüßt hätten und deren Mehrwert für die EU nicht zu erkennen sei; zudem sei das Finanzierungssystem mit den maßgebenden Prinzipien der Transparenz und Beitragsgerechtigkeit kaum noch vereinbar.

Die EU-Kommission hat mit einer breiten öffentlichen Konsultation und mehreren Konferenzen einen Prozess intensiver Diskussionen angestoßen, der sich in einer Vielzahl von Beiträgen in Fachzeitschriften, Forschungsberichten und Gutachten widerspiegelt. In diesen Beiträgen werden verschiedene Reformansätze – für die Ausgaben- wie für die Einnahmenseite des EU-Budgets – und verhandlungstaktische Erwägungen der EU-Organe, der Mitgliedstaaten und bestimmter Interessengruppen diskutiert. Die Autoren der Gutachten und Zeitschriftenartikel zeigen verschiedene Wege auf, wie man die sich bereits abzeichnende Verfestigung der Verhandlungs-

positionen in diesem Revisionsprozess aufbrechen könnte.

Intergouvernementale Verhandlungsmuster und Ursachen der Reformblockade

Viele Reformvorschläge basieren auf einer Analyse der letzten Verhandlungen zum EU-Finanzrahmen 2007–2013. Einen guten Überblick über diese Verhandlungen liefert **Joachim Schild**, Professor für Politikwissenschaft und vergleichende Regierungslehre an der Universität Trier. In seiner Analyse nennt er zwei Voraussetzungen, die erfüllt

sein müssen, damit ein Wandel des EU-Finanzsystems möglich wird: 1. Die Änderung des politischen Klimas und 2. den Wandel der Präferenzen der Mitgliedstaaten. Die Verhandlungen wurden bislang stets von der Konstellation gegensätzlicher Interessen der Nettoempfänger und der Nettozahler bestimmt; das Manko der Finanzverhandlungen liegt demnach in erster Linie in ihrem intergouvernementalen Charakter. Dies stärke, so Schild, die Tendenz zu Paketverhandlungen und führe zwangsläufig dazu, dass man bei der Aushandlung der schwierigen Kompromisse zum Mittel der Kompensationszahlungen greife.

Zu einem ähnlichen Ergebnis kommt **Daniel Gros** von *Centre for European Policy Studies* (CEPS). Er kritisiert sowohl den intergouvernementalen Charakter der Budgetverhandlungen und die Orientierung an der Nettosaldenlogik als auch die Intransparenz der Verteilung von Kosten und Gewinnen. Eine wirkliche Reform der Ausgabenpolitik sei unmöglich geworden angesichts des französisch-deutschen Kompromisses zur Finanzierung der Gemeinsamen Agrarpolitik vom Oktober 2002, mit dem eine grundsätzliche Reform der Agrarpolitik bis 2013 ausgeschlossen wurde. Eine Änderung der Ausgabenpolitik zugunsten der Politikfelder Forschung, Bildung, Außen-, Verteidigungs- und Sicherheitspolitik habe daher nicht stattgefunden.

Auch **Tamás Szemlér** und **Jonas Eriksson** bestätigen diesen Befund in ihrer Darstellung der unterschiedlichen Interessen und Positionen einiger Mitgliedstaaten zur Reform des EU-Haushalts. Sie stellen fest, dass die kurzfristigen Länderinteressen größtenteils von Nettosaldenlogik und einem *juste retour*-Denken geprägt seien, das Beiträge zum EU-Haushalt und Rückflüsse aus ihm miteinander verrechnet. Daran werde sich auch in der nahen Zukunft nichts ändern.

Mark Pollack belegt in seiner Längsschnittanalyse der Geschichte der europäischen Finanzverfassung von 1970 bis

2008 ebenfalls die Dominanz des intergouvernementalen Charakters der Finanzverhandlungen. Er geht den Fragen nach, wann und warum die Mitgliedstaaten Haushaltskompetenzen an supranationale Akteure delegiert und wie die Europäische Kommission und das Europäische Parlament ihre Agency- und Agenda-Setting-Macht genutzt haben, um die Ergebnisse der Finanzverhandlungen zu beeinflussen. Pollack vermerkt, dass die Mitgliedstaaten zwar aus einem demokratischen Grundverständnis heraus das Europäische Parlament in das Haushaltsverfahren eingebunden haben; gleichzeitig beschränkten sie dessen Einfluss aber auf nachrangige Fragen und behielten sich die zentralen Entscheidungen über die Einnahmequellen der EU und über die Eckpunkte der Ausgaben vor, zum Beispiel im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik.

Einerseits habe die Frage nach der demokratischen Legitimität eine wichtige Rolle bei der Festschreibung des jährlichen Haushaltsverfahrens wie auch bei der Reform dieses Verfahrens durch den Verfassungsvertrag und den Lissabonner Vertrag gespielt; andererseits hätten die Mitgliedstaaten die Konsequenzen einer Stärkung des Parlaments einkalkuliert und den Einfluss supranationaler Akteure durch die Einführung von Veto-Möglichkeiten im Entscheidungsprozess begrenzt. Insgesamt schätzt Pollack die Agenda-Setting-Macht der Kommission als gering ein, obwohl er Beispiele für ein wirksames informelles Agenda-Setting der Kommission mit der Aufnahme der Finanzrahmen Delors I und II am Ende der achtziger und zu Anfang der neunziger Jahre und mit dem jährlichen Haushaltsprozess liefert. Im Vergleich dazu habe das Europäische Parlament größere und stärker bindende Haushaltskompetenzen.

Im Gegensatz zu Pollack beschreibt Joachim Schild das Europäische Parlament als einen eher machtlosen Veto-Player. Daniel Gros, der diese Auffassung teilt, fordert deshalb eine deutliche Aufwertung der Rolle dieses Parlaments, das über mehr

Entscheidungsmacht im Haushaltsverfahren verfügen sollte.

Demgegenüber sieht **Friedrich Heinemann** in einem Aufsatz für die *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften* starke institutionelle Eigeninteressen bei Parlament und Kommission. Deren Interesse an einem Ausbau ihrer politischen Mitwirkungsmöglichkeiten dominiere über das Interesse am europäischen Gemeinwohl. Gleiches gelte analog für die Mitgliedstaaten. Die in den Verhandlungen über das europäische Budget vorherrschende Status-quo-Orientierung erklärt er mit dem Denken in Nettosaldenkategorien. Eine Kernursache für das Festhalten am nationalen Eigeninteresse sei das *common pool*-Phänomen: Für Akteure mit regionalen oder nationalen Wahlkreisen bestehe demnach ein besonderer Anreiz, sich für eine europaweite Finanzierung national oder regional ausgerichteter Transferprogramme einzusetzen, da sie von europäischen Programmen profitieren, zu denen sie jedoch keinen oder nur einen sehr geringen Finanzierungsbeitrag leisten müssen. Das Eigeninteresse überwiege mithin das Interesse an der Bereitstellung europäischer öffentlicher Güter.

Dies führt zu einer Asymmetrie in der Verteilung von Vor- und Nachteilen in den Verhandlungen, der Ausweitung ineffizienter, aber regional oder sektoral begünstigender Politikbereiche und der Unterstützung auch an sich wohlhabender Regionen – zusammengefasst zu einer sogenannten *pork barrel*-Politik. Mit der Aufnahme neuer Mitglieder in die EU wurde das *common pool*-Problem weiter verschärft. Aufgrund der größeren Zahl regionaler und nationaler Repräsentanten wachse das Interesse an EU-Ausgabenprogrammen; zugleich verringerten sich die mit diesen Programmen verbundenen eigenen Finanzierungskosten. Für Heinemann liegt das Dilemma einer Reform der EU-Finanzverfassung nicht auf der Einnahmeseite – den Vorschlag zur Einführung einer EU-Steuer lehnt er ab, denn damit würde die Tendenz von *pork barrels* zusätzlich verstärkt –, sondern auf der Ausgabenseite.

Unterschiedliche Zielsetzungen auf der Einnahmeseite

Die Ablehnung einer steuerbasierten Einnahmequelle für das EU-Budget begründet **Friedrich Heinemann** mit seinen Kollegen **Philipp Mohl** und **Steffen Osterloh** vom Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW) in einem umfangreichen Gutachten, das sie im Auftrag des Bundesministeriums der Finanzen zu Reformoptionen für das EU-Eigenmittelsystem erstellt haben. Die Einführung einer EU-Steuer erzeuge unerwünschte Verteilungseffekte. Die zur Diskussion stehenden Steuerarten, wie eine CO₂-Steuer, die Einkommenssteuer oder Verbrauchssteuern, hätten zum Teil regressiven Charakter. Aufgrund dessen würden die ärmeren Mitgliedstaaten aus Süd- und Osteuropa, wegen ihrer höheren Konsumquote aber auch Länder mit einem hohen Anteil am Tourismus stärker belastet. Zusätzliche ungelöste Probleme seien die fehlende harmonisierte Bemessungsgrundlage, nationale Unterschiede in der Behandlung von Steuerhinterziehungen und bei der verwaltungstechnischen Effizienz der Steuereintreibung. Schon aus diesem Grund sei eine EU-Steuer keine Lösung für die *juste retour*-Problematik – sie könne sich sogar als kontraproduktiv erweisen.

Die schwache Verbindung zwischen den nationalen Haushalten und dem EU-Haushalt und der geringe Anreiz für die Mitgliedstaaten, den EU-Haushalt zu überprüfen, könnte zu einem Nachlassen der Haushaltsdisziplin in der EU führen. Um ein höheres Maß an Verteilungsgerechtigkeit zu erreichen, könnte ein neuer Kompensationsmechanismus erforderlich werden. Als Vereinfachung auf der Einnahmeseite empfehlen die Autoren die Abschaffung der Mehrwertsteuer-Eigenmittel und eine weitgehende Finanzierung auf der Basis der bereits bestehenden Bruttonationaleinkommen-Eigenmittel (BNE). Um die Rabatte zu ersetzen, die derzeit einzelnen Mitgliedstaaten gewährt werden, schlagen sie einen »allgemeinen begrenzten Korrektur-

turmechanismus« (ABKM) vor, der für bestimmte Politikbereiche eingerichtet werden sollte. Ein solcher Mechanismus würde kein einzelnes Land privilegieren und eine politische Lastenverteilung in der Gemeinschaft anhand objektiver und messbarer Länderdaten ermöglichen. Als neues Element schlagen Friedrich Heinemann und seine Mitarbeiter die finanzielle Beteiligung der Regionen an der Finanzierung der EU vor. Dies könnte zu mehr Effizienz und Transparenz des EU-Haushalts beitragen. Im Verbund mit dem ABKM könne so zudem auch das *common pool*-Problem gelöst werden.

In ihrer umfassenden, im Auftrag der Europäischen Kommission verfassten Studie *Financing of the European Union Budget* ziehen **Iain Begg** von der *London School of Economics*, **Henrik Enderlein** von der *Hertie School of Governance*, **Jacque Le Cacheux** vom *L'Observatoire Français des Conjonctures Économique* und **Mojmir Mrak** von der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der *University of Ljubljana* eine kritische Bilanz des derzeitigen Eigenmittelsystems. Je nach Kriterium, das als Qualitätsmaßstab an das Eigenmittelsystem angelegt würde, verändere sich die Auswahl der Finanzierungsquelle. Kriterien können die Beitragsgerechtigkeit sein, aber auch die finanzielle Autonomie der EU, die Transparenz der Finanzierung oder ein direkter Bezug zwischen den finanzierenden Bürgern und dem EU-Budget. So würde ein starker Fokus auf Stabilität und Verlässlichkeit der Finanzierung des EU-Haushalts die Fortschreibung des Status quo und das Festhalten an den BNE-Eigenmitteln als Haupteinnahmequelle bedeuten. Werde hingegen eine möglichst enge Verbindung zwischen Bürgern und EU-Politiken angestrebt oder seien größere Investitionen in europäische öffentliche Güter von hoher Priorität, dann könnte dies für alternative Finanzierungsquellen sprechen. Die normative Dimension sei demzufolge ein wichtiger Entscheidungsfaktor für die Bewertung des Eigenmittelsystems und die Auswahl der Finanzierungsquelle. Angesichts der widersprüch-

lichen Ziele und Maßstäbe biete, so die Autoren, ein Finanzierungsmix einen Ausweg auf diesem Dilemma. Ein solcher Mix könne am ehesten dem dualen Charakter der EU als einer Union von Mitgliedstaaten und Bürgern gerecht werden.

Die Studie entwirft fünf Szenarien für die weitere Entwicklung des EU-Eigenmittelsystems: eine Minimalreform 2013, die Einführung echter EU-Eigenmittel 2013, eine Minimalreform 2020, die Einführung echter EU-Eigenmittel 2020 und das Szenario »taxation with representation«. Der letzte Reformvorschlag sieht das Europäische Parlament als zentrale Entscheidungsinstanz auf der Einnahmeseite vor. Die Studie plädiert für eine stufenweise Reform des europäischen Eigenmittelsystems mit dem Ziel, eine neue steuerbasierte Finanzierungsquelle einzuführen.

Bei ihrer Abwägung der wichtigsten Steuerarten, die für eine EU-Steuer in Frage kämen, sehen **Iain Begg** et al. die Mehrwertsteuer aus sozialpolitischen Gründen als nicht geeignet an; sie geben vielmehr der Körperschaftsteuer den Vorzug, um im europäischen Binnenmarkt die Besteuerung von Unternehmensgewinnen zu vereinheitlichen. Wichtig sei zudem, eine neue Eigenmittelquelle mit umweltpolitischen Zielen zu verbinden. Als zusätzliche Eigenmittelquellen empfehlen sie deshalb eine Abgabe auf innereuropäische Flüge, die Beteiligung der EU an den Einnahmen aus der bereits beschlossenen Versteigerung von CO₂-Emissionszertifikaten und eine Kohlendioxidsteuer. Eine weitere Option sei die Nutzung von Gewinnen der Europäischen Zentralbank (EZB) als zusätzliche residuale Eigenmittelquelle. Dies bedürfe aber einer Änderung des Primärrechts und sei deshalb kurzfristig nicht umsetzbar. Die bestehenden oder neue Korrekturmechanismen lehnen die Autoren als nicht zielführend ab.

In seiner Studie für den Pariser Think-Tank *Notre Europe* führt **Jacques Le Cacheux** weitere Argumente für die Etablierung einer genuinen steuerbasierten Eigenmittelquelle der EU an. Er nennt als Vor-

teile einer EU-Steuer die klare Aufteilung der Kompetenzen zwischen der EU und den Mitgliedstaaten und die Erhöhung der Legitimität des Europäischen Parlaments im Haushaltsverfahren. Bei der Diskussion möglicher Steuerarten kommt er zu dem Schluss, dass jedes Instrument Vorteile und Defizite aufweise. Die Auswahl hänge letztlich von der Gewichtung der Kriterien Einfachheit, Sichtbarkeit, Flexibilität, Effizienz und Gleichheit ab.

Neue Reformdynamik auf der Ausgabenseite?

Die heutige Budgetpolitik der EU wird noch immer von den Ausgaben für die Agrar- und die Regionalpolitik dominiert. Auch die letzte Runde der Verhandlungen zum Finanzrahmen 2007–2013 habe dies, so **Joachim Schild**, bestätigt. Für eine Neuausrichtung der Ausgabenprioritäten auf die neuen Ziele der EU-Lissabon-Strategie für mehr Wachstum und Beschäftigung – Wettbewerbsfähigkeit, Innovation, Bildung, Forschung und Entwicklung und Energiesicherheit – gebe es offensichtlich keine ausreichend starke Lobby im Entscheidungsfindungsprozess der EU. Die Gruppe der potentiellen Gewinner eines »Lissabon-orientierten Budgets« sei zu diffus, als dass sie ihre Präferenzen durchzusetzen vermöchte, während die potentiellen Verlierer eines Prioritätenwechsels ihre Interessen konzentriert und nachdrücklich behaupten konnten.

Um die bemängelte Status-quo-Orientierung aufzubrechen und eine Ausrichtung der Ausgabenprioritäten auf die neuen Politikfelder der Lissabon-Strategie anzustoßen, hat die Europäische Kommission eine Studie in Auftrag gegeben, die Möglichkeiten einer Reform der EU-Ausgabenpolitik sondieren sollte. Die gemeinsame Studie des **ECORYS Nederland BV, Netherlands Bureau for Economic Policy Policy Analysis** und des **Instituts für Wirtschaftsforschung (IFO)** plädiert dafür, die Ausgaben in der Kohäsionspolitik sowie für

Landwirtschaft und ländliche Entwicklung deutlich zu kürzen. Keine Notwendigkeit für Änderungen sehen die Autoren hingegen in den Bereichen Sozialpolitik, Wettbewerbsfähigkeit und Binnenmarkt, Erziehung und Kultur, Gemeinsame Fischereipolitik, Gesundheits- und Verbraucherpolitik und Freiheit, Sicherheit und Recht. Speziell in der europäischen Kohäsionspolitik sollten die europäischen Haushaltsmittel auf die Unterstützung der ärmsten Regionen und die Förderung grenzüberschreitender Kooperation konzentriert werden. Für eine Förderung der weniger rückständigen Regionen mit EU-Haushaltsmitteln bestehe dagegen kein Anlass. Förderungsbedürftig seien die Politikbereiche Forschung, Umwelt, Gemeinsame Meerespolitik, Infrastruktur, Verteidigung und Außenpolitik, deren Budget aufgestockt werden solle. Diese Politiken dienten der Bereitstellung europäischer öffentlicher Güter und stünden zudem noch in einem direkten Zusammenhang mit der Lissabon-Strategie der Union. Daher sollten sie auch aus dem EU-Budget finanziert werden. Insgesamt spricht sich die Studie für graduelle, aber dauerhafte Änderungen aus, die sich in drei Politikpaketen auf der Ausgabenseite des EU-Haushalts manifestieren sollten:

- ▶ Klimawandel und neue Energiequellen,
- ▶ Wissen und Innovation,
- ▶ Gemeinsame Sicherheits- und Außenpolitik.

Auch **Daniel Gros** befürwortet als generelles Leitprinzip für eine Reform des EU-Budgets größere Investitionen in öffentliche Güter. Darüber hinaus schlägt er die Einführung von »Auslaufklauseln« vor. Danach würden Förderprogramme automatisch auslaufen, wenn ihre Nützlichkeit nicht mehr nachzuweisen oder keine neue Absprache über ihre Fortführung möglich sei. Gros glaubt, dass eine grundsätzliche Einigung auf solche »Sunset«-Klauseln leichter zu erreichen sei als eine Vereinbarung über die Absenkung der Ausgaben in bestimmten Politikbereichen. Auslaufklauseln sollten deshalb insbesondere in den

beiden größten Ausgabenblöcken Anwendung finden: im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik und der Strukturpolitik. Ebenso wie die holländischen und deutschen Ökonomen in ihrem Gutachten gelangt auch Gros zu der Empfehlung, dass die EU mehr Ressourcen aufwenden sollte, um Produktivität und Wettbewerbsfähigkeit zu steigern und Beschäftigung zu sichern. Dabei sollte sie sich auf die besonderen Schwerpunkte der Lissabon-Strategie konzentrieren: auf die Förderung des Humankapitals, von Innovation, Forschung und Bildung. Um die Ausgaben für europäische Forschung effizienter zu machen, empfiehlt Gros, die Märkte der Forschungsförderungsprogramme zu öffnen und damit einen Wettbewerb um europäische und nationale Fördergelder zu ermöglichen.

Begrenzte Hoffnungen und skeptische Prognosen

Tamás Szemlér und **Jonas Eriksson** sehen grundsätzlich gute Chancen für bedeutende Änderungen auf der Ausgabenseite des EU-Budgets. Ein zentrales Ergebnis ihrer Studie ist, dass die Unterschiede in der Gewichtung der Ausgabenpräferenzen verschwimmen, obwohl die kurzfristigen Interessen der neuen und der alten Mitgliedstaaten divergieren. Trotz der kurz- oder mittelfristigen Interessen an ihrem wirtschaftlichen Aufholprozess sei den neuen Mitgliedstaaten die Bedeutung einer starken Union ebenso bewusst wie die Auswirkungen der späteren Erweiterungsrunden auf die Kohäsions- und Agrarpolitik. Deswegen seien sie für eine langfristige Reform des Budgets offen.

Eine Reform im Bereich der Gemeinsamen Agrarpolitik werde inzwischen nicht mehr nur von den traditionellen Kritikern gefordert, sondern auch von den Nutznießern des heutigen Systems befürwortet. In der Kohäsionspolitik sei eine Kürzung der Ausgaben ebenfalls unabdingbar und sogar von den jetzigen Nettoempfängern gewünscht. Als Ermöglichungsgrund für

diesen fundamentalen Wandel nationaler Präferenzen sehen sie eine Konvergenz nationaler Interessen. Die bisherigen Nettoempfänger hofften, dass sie bis zum Ablauf des nächsten Finanzrahmens die wohlhabenden Mitgliedstaaten eingeholt haben könnten. Sollte dies der Fall sein, würden spätere Erweiterungen keine statistischen Auswirkungen auf ihre Berechtigung haben, aus den Strukturfonds gefördert zu werden. Das Erreichen des Ziels der Wettbewerbsfähigkeit sei deshalb eine neue Priorität und im Interesse aller Mitgliedstaaten. Angesichts der nationalen fiskalischen Interessen der politischen Entscheidungsträger lasse sich das Volumen des EU-Budgets wohl nicht ausweiten. Um die bestehende Reformblockade zu durchbrechen, empfehlen die Autoren den Entscheidungsträgern, vom Nettosaldendenken Abstand zu nehmen und eine langfristigere Herangehensweise zu wählen. Da die Gruppen der neuen und alten Mitgliedsländer im Übrigen in ihren Interessen keineswegs homogen seien, könne mit neuen Koalitionen gerechnet werden. Die Haushaltsüberprüfung biete die einmalige Chance, einen entscheidenden Reformdurchbruch zu erzielen, die es zu nutzen gelte.

Weniger optimistisch ist die Prognose von Friedrich **Heinemann**. Das Kernproblem des EU-Budgets sei die weiterhin dominierende und unter den bestehenden Interessenkonstellationen nicht zu beschneidende Rolle der Agrar- und der Regionalpolitik. Sie führe zu einer Vernachlässigung effizienter und europapolitisch vorrangiger Politikfelder. Heinemann kommt zu dem ernüchternden Fazit, dass das EU-Finanzsystem derzeit nicht reformierbar sei. Ähnlich skeptisch sind **Marco Buti** und **Maria Nava**, beide Mitarbeiter der Europäischen Kommission. Angesichts der Einstimmigkeitsregel, die bei den Finanzverhandlungen gelte, und der schwierigen wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen sei eine Änderung des Status quo kaum durchsetzbar. Sie schlagen deshalb die Einführung einer »beschränkten Flexibilität«

in das EU-Budget vor, um mittels kleiner Schritte die Chancen für eine Reform mittelfristig zu erhöhen. Konkret geht es ihnen um eine stärkere Konzentration der EU-Ausgaben auf jene europäischen Programme, die in Verbindung mit den Lissabon-Zielen stehen. Dies solle allerdings keineswegs die Festlegungen des maximalen Finanzvolumens in der Finanziellen Vorausschau in Frage stellen, das für sieben Jahre fixiert ist. Ihre Strategie zielt darauf ab, die Effektivität und insbesondere die Flexibilität während der siebenjährigen Finanzperiode zu erhöhen. Dazu schlagen sie verschiedene Optionen vor: Entweder könnten Maßnahmen zur Generierung von Wachstumseffekten gebündelt werden. In den letzten Jahren der Finanzperiode könnten dann stärkere Einsparungen erfolgen, um das Gesamtvolumen auf gleichem Niveau zu halten. Es könnten aber auch die Ausgaben zur Erfüllung der Lissabon-Strategie erhöht werden, zu Lasten anderer Ausgabenrubriken. Als weitere Option schlagen sie vor, der EU durch Ausgabe von »Eurobonds« die Möglichkeit zu eröffnen, sich kurzzeitig zu verschulden. Dies würde allerdings eine Veränderung des europäischen Primärrechts und des darin verankerten Verschuldungsverbots voraussetzen. Würde diese Option realisiert, könnten Reformanreize verstärkt werden, um die Kohärenz von Zielen und Mitteln der EU zu erhöhen und die Entwicklung einer übergreifenden Lösung voranzutreiben, die alle Aspekte des EU-Haushalts – Ausgaben, Einnahmen und Entscheidungsmechanismen – umfasst.

Joachim Schild hält es in seiner Prognose ebenfalls zumindest für möglich, dass sich der EU-Haushalt modernisieren lässt. Der zunehmende und anhaltende Anstieg der Weltmarktpreise für landwirtschaftliche Produkte könne das politische Reformklima im Umfeld der nächsten Verhandlungsrunde verändern und neue Möglichkeiten für eine Reduzierung der Agrarsubventionen eröffnen. Die Agrarausgaben zugunsten der neuen Mitgliedstaaten würden zudem die bisherigen ökonomischen Vorteile Frankreichs in der

Gemeinsamen Agrarpolitik zusehends schrumpfen lassen und damit zugleich die französische Bereitschaft erhöhen, eine Kürzung der Agrarsubventionen gegen eine weitere Absenkung des britischen Beitragsrabatts einzutauschen. Einzig die Kombination aus verändertem politischem Klima und einer neuen Interessenkonstellation könnte demzufolge dazu führen, dass die Kluft zwischen den Lissabon-Zielen und der Struktur des heutigen Budgets überbrückt wird.

Fazit

Zusammengefasst zeichnet sich in den vorgestellten Aufsätzen und Gutachten ein Konsens über drei Punkte ab:

1. Die Autoren sind einhellig der Auffassung, dass das intergouvernementale Entscheidungsverfahren das ohnehin dominierende Denken in nationalen Nettosaldenkategorien noch verstärkt. Diese Form der fiskalischen Gewinn- und Verlustrechnung entspricht aber immer weniger den Herausforderungen, vor die sich die Europäische Union in den nächsten Jahren gestellt sehen wird. Gefragt wäre die Ausrichtung des EU-Budgets auf gemeinsame europäische Ziele und die Finanzierung gemeinschaftlicher öffentlicher Güter.

2. Mit Blick auf die Ausgabenseite herrscht insofern breiter Konsens, dass die verstärkte Finanzierung zukunftsorientierter Politikfelder, die mit der Lissabon-Strategie der EU zur Förderung von Wettbewerbsfähigkeit, Wachstum und Beschäftigung verbunden werden, im Mittelpunkt stehen sollte. In dieser Hinsicht überzeugt die Argumentation von Daniel Gros – auch aufgrund ihrer Prägnanz.

3. Die Debatte über Reformen auf der Einnahmenseite wird deutlich von der Frage nach einer EU-Steuer bestimmt. Hier haben Friedrich Heinemann und seine Kollegen am Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung mit ihrem Gutachten eine europaweite Bezugsgrundlage für die weitere Diskussion bereitgestellt, und Jacques Le

Cacheux hat plausible Argumente für eine EU-Steuer geliefert.

Besprochene Aufsätze und Berichte

Begg, Iain/Enderlein, Henrik/Le Cacheux, Jacques/Mrak, Mojmir, *Financing of the European Union Budget*, Study for European Commission, Directorate General for Budget (final report), 29.4.2008, <http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_financingEU_de_en_fr.pdf>

Buti, Marco/Nava, Mario, *Constrained Flexibility as a Tool to Facilitate Reform of the EU Budget*, Brüssel: Office for Infrastructure and Logistics, Juni 2008 (European Economy, Economic Paper 326)

ECORYS Nederland BV, Netherlands Bureau for Economic Policy Policy Analysis (Den Haag)/Institut für Wirtschaftsforschung (IFO, München), *Eine Studie zu den Ausgaben der EU*, im Auftrag der Europäischen Kommission, Generaldirektion Haushalt, Rotterdam, 24.6.2008, <http://ec.europa.eu/budget/reform/library/issue_paper/study_EUspending_de.pdf>

Gros, Daniel, *How to Achieve a Better Budget for the European Union?*, Brüssel: Centre for European Policy Studies (CEPS), April 2008 (CEPS Working Document Nr. 289)

Heinemann, Friedrich, »Das common pool-Problem in der EU-Finanzverfassung«, in: *Zeitschrift für Staats- und Europawissenschaften*, 4 (2006) 2, S. 188–213

Heinemann, Friedrich/Mohl, Philipp/Osterloh, Steffen, *Reform Options for the EU Own Resources System*, Heidelberg 2008 (ZEW [Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung] Economic Studies, Bd. 40)

Le Cacheux, Jacques, *Funding the EU Budget with a Genuine Own Ressource [sic]: The Case for a European Tax*, Paris: Notre Europe, Mai 2007 (Studies 57)

Pollack, Mark A., *Member-State Principals, Supranational Agents, and the EU Budgetary Process, 1970–2008*, Paper presented for

Presentation at the Conference on »Public Finances in the European Union«, Brüssel, 3.–4.4.2008, <http://ec.europa.eu/dgs/policy_advisers/conference_docs/pollack_eu_budget.pdf>

Schild, Joachim, »How to Shift the EU's Spending Priorities? The Multi-annual Financial Framework 2007–13 in Perspective«, in: *Journal of European Public Policy*, 15 (Juni 2008) 4, S. 531–549

Szemlér, Tamás/Eriksson, Jonas, *The EU Budget Review: Mapping the Positions of Member States*, Stockholm: Swedish Institute for European Policy Studies (SIEPS), April 2008 (SIEPS Report, Nr. 2)

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2009
Alle Rechte vorbehalten

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6380